Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

31 935 Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 26 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2015

Hierbij stuur ik u het rapport «Beleidsdoorlichting dienstverlening Belastingdienst»[1]. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat periodiek de beleidsartikelen uit de Rijksbegroting moeten worden geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. De laatste keer dat artikel 1 Belastingen van de begroting van Financiën is doorgelicht was in 2010. De onderhavige beleidsdoorlichting betreft een partiële doorlichting van de doelstelling van dienstverlening. In 2017 worden de andere onderdelen van artikel 1 (massale processen, toezicht en opsporing) doorgelicht. Het onderdeel toeslagen wordt in 2016 separaat doorgelicht.

De Belastingdienst streeft er naar het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat een optimaal effect wordt bereikt op de compliance en de belastingopbrengst. Hij zet daarvoor drie soorten instrumenten in: dienstverlening, toezicht en opsporing, en massale processen. De onderhavige doorlichting richt zich op de effectiviteit en efficiency van kanalen en instrumenten van dienstverlening in de periode 2010–2014. De doelgroepen zijn burgers en bedrijven. De volgende kanalen en instrumenten zijn bekeken: telefonie, website, balie, social media en portals, digitale aangifte en publiekscampagnes.

In deze brief vat ik de belangrijkste conclusies uit het onderzoek naar de dienstverlening door de Belastingdienst samen, ik schets vervolgens de politieke context en verwoord de kabinetsreactie op deze beleidsdoorlichting, inclusief een reactie op de conform de RPE geschetste besparingsmogelijkheden.

De RPE schrijft voor dat een onafhankelijke deskundige betrokken is bij de opzet en uitvoering van het onderzoek om de kwaliteit te toetsen en een onafhankelijk oordeel te geven. Deze toetsing is uitgevoerd door prof. Dr. Carl Koopmans, onderzoeksdirecteur van SEO Economisch Onderzoek en

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kst-31935-26
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

hoogleraar beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit. Zijn oordeel is bijgevoegd.

Conclusies rapport

Uit het onderzoek komt naar voren dat door gebrek aan informatie niet op alle vragen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) een volledig antwoord kan worden gegeven. De beschikbare informatie betreft voornamelijk in- en outputgegevens en niet of nauwelijks gegevens over het effect van dienstverlening op de compliance. Afgaande op de huidige normen in de begroting en de beschikbare gegevens hebben de dienstverleningskanalen telefoon, balie en website in de onderzoeksperiode in ieder geval adequaat en in de meeste gevallen goed gefunctioneerd, met uitzondering van de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon. In het rapport wordt de kanttekening geplaatst dat hiermee niet is gezegd dat deze normen alle aspecten van dienstverlening raken.

Er kunnen op basis van het beschikbare materiaal geen concrete uitspraken worden gedaan over de effecten van dienstverlening op de compliance en belastingopbrengst, noch over de efficiency van de dienstverleningsinspanningen. In het rapport wordt geconstateerd dat de Belastingdienst steeds meer inzet op digitale dienstverlening (website, portalen, webcare, VIA, berichtenbox), maar dat het aantal telefoontjes dat bij de BelastingTelefoon binnenkomt nog niet sterk afneemt. Er is met andere woorden nog veel potentie voor kostenefficiency.

De onderzoekers merken op dat de Belastingdienst ten behoeve van de dienstverlening nog maar nauwelijks gebruik maakt van de informatie die hij al in huis heeft over belastingplichtigen ten behoeve van gerichte dienstverlening. Verder wordt geadviseerd meer onderzoek te doen naar de klantbeleving van burgers en bedrijven. Om met die veranderende verwachtingen en ontwikkelingen mee te kunnen is het van belang om steeds een vinger aan de pols te houden, zodat duidelijk is welke aspecten in welke kanalen de tevredenheid bepalen en waar op gestuurd moet worden.

Politieke context

De bevindingen en conclusies van de beleidsdoorlichting bevestigen (in dit geval specifiek voor het onderdeel dienstverlening) de analyses die Financiën en de Belastingdienst zelf hebben gemaakt in 2014 van het functioneren van de Belastingdienst. Wat betreft kennis van de belastingplichtige, samenhang tussen hoofddoelstellingen en prestaties en efficiënte inzet van mensen en middelen, zijn nog slagen te maken. Ook de Algemene Rekenkamer in haar Verantwoordingsonderzoek 2014 en de door Financiën ingestelde Commissie managementinformatie en bekostigingssystematiek Belastingdienst (Commissie De Jong) in haar advies van mei jl. kwamen tot vergelijkbare conclusies en aanbevelingen. Dit heeft geleid tot het aanbieden in mei 2014 door de Staatssecretaris van Financiën van zijn Brede agenda aan de Tweede Kamer en – als uitwerking daarvan – de Investeringsagenda in mei van dit jaar. Het gaat hierbij om een meerjarige aanpak (voor een periode van vijf tot zeven jaar) van de problemen bij de Belastingdienst. Daarbij worden werkmethoden grondig herzien om de productiviteit van de Belastingdienst in al zijn functies sprongsgewijs op een hoger plan te brengen. Dat vergt een grote verandering en een stevige investering, maar levert op termijn een structureel lager kostenniveau op voor de Belastingdienst.

In de Investeringsagenda zijn de ideeën uitgewerkt om te komen tot een fundamenteel andere aanpak van de processen, zowel wat betreft de

interactie met burgers en bedrijven, hier aan de orde, als de inrichting van het toezicht.
Een belangrijk uitgangspunt is dat burgers en bedrijven die *bereid en in staat* zijn om te voldoen aan hun verplichtingen – in de praktijk verreweg de grootste categorie – zoveel mogelijk «contactloos» behandeld worden. De Belastingdienst wil het aantal contactmomenten terugbrengen. Daarbij valt te denken aan niet onnodig gegevens opvragen, geen overbodige interactie starten vanuit de Belastingdienst die vervolgens weer onnodige reacties oproept, enzovoort.

Voor het onderwerp dienstverlening zijn met name de volgende twee verandergebieden van belang:

• Interactie met burger en bedrijf

Er komt een webportaal waarin burgers en bedrijven alle zaken in één keer kunnen afhandelen. Dat betekent op termijn veel minder telefoontjes. Er zal worden gestuurd naar een digitale omgeving waar mensen zichzelf kunnen helpen. Zo kan er een reductie ontstaan in het telefoonverkeer en daarmee ook een besparing op de kosten die voor dienstverlening worden gemaakt. Onlangs is door het parlement de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst aangenomen. Hiermee wordt een start gemaakt met de overgang van communicatie per brief naar communicatie op digitale wijze. De Belastingdienst stuurt vanaf 1 november steeds meer post alleen nog naar de berichtenbox op MijnOverheid. De Belastingdienst streeft op termijn naar volledig digitale correspondentie, zowel voor berichten van als naar burgers en bedrijven. De overschakeling naar digitale correspondentie gaat stapsgewijs en is afhankelijk van de verdere ontwikkeling van de digitale infrastructuur, zowel bij de Belastingdienst zelf als overheidsbreed.
Wel blijft een vangnet nodig voor groepen die minder digitaal vaardig of minder zelfredzaam zijn of niet beschikken over de benodigde middelen.

• Sturing, verantwoording en effectmeting

In lijn met de aanbevelingen van de Commissie de Jong wordt gewerkt aan een nieuw bekostigingsmodel. Daarmee kunnen kosten in relatie worden gebracht tot prestaties, waardoor inzicht ontstaat in de bijdrage van processen aan compliance en belastingopbrengst en in de mogelijke ruimte voor kostenefficiency. Met deze permanent actuele cijfers wordt het management van de Belastingdienst in staat gesteld beter gefundeerde keuzes maken in de uitvoering en eerder bijsturen als dat nodig blijkt. Het nieuwe bekostigingsmodel zal gebruikt worden bij de opstelling van de begroting van de Belastingdienst voor 2017.
Om een sluitend stelsel van normen te krijgen, die een volledig en juist beeld schetsen van de prestaties van de Belastingdienst, wordt op dit moment de algemene doelstelling van de Belastingdienst vertaald naar doelstellingen op strategisch, tactisch en operationeel niveau. De doelen worden vervolgens meetbaar gemaakt door het definiëren van kritische prestatie-indicatoren die worden opgenomen in de begroting 2017. Ten slotte zal de Belastingdienst de informatie die hij in huis heeft door middel van data-analyse verrijken voor zowel gerichte dienstverlening (bijvoorbeeld rond life-events) als het meten van compliance (bijvoorbeeld het betaalgedrag of het feit dat iemands aangifte is gecorrigeerd).

Besparingsopties

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft voor dat alle beleidsdoorlichtingen een zogenoemde 20%-besparingsvariant bevatten. In het rapport worden de volgende opties besproken:
- Vereenvoudiging wet- en regelgeving
- Minder baliebezoeken
- Beperken openingstijden BelastingTelefoon
- Reductie publiekscampagnes.

Zoals ook in het rapport wordt gememoreerd, zijn er bij de Investeringsagenda al besparingen ingeboekt als het gaat om het veranderen van de interactie met burger en bedrijf. Deze besparing wordt onder andere gevonden in de afbouw van capaciteit en de afname van het aantal telefoontjes dat de BelastingTelefoon in behandeling neemt. Hiermee wordt wat de dienstverlening betreft al € 30 mln. bespaard voor de periode 2016–2020, hetgeen neerkomt op een reductie van 28%. Naar de mening van het kabinet zal een extra 20% besparing, zeker op dit moment, onwenselijke gevolgen hebben voor de dienstverlening. Specifiek zal de optie «minder baliebezoeken» betekenen dat de wachttijden oplopen of minder mensen geholpen kunnen worden. Dit is contrair aan het idee in de Investeringsagenda dat de burger een zodanig betere interactie krijgt aangeboden dat hij of zij in één keer geholpen wordt. Dat kan juist het baliekanaal zijn. De maatregelen in de Investeringsagenda brengen voor burgers en bedrijven al grote veranderingen met zich mee. Dit vereist een zorgvuldig implementatietraject. Extra besparingen in dit stadium zouden een ongewenste stapeling van maatregelen met zich mee brengen.

Tot slot

De uitkomsten van de beleidsdoorlichting bevestigen naar mijn mening dat de Belastingdienst bezig is «met de goede dingen» en staaft de eerder gemaakte analyses. Ook sluit deze beleidsdoorlichting aan bij de Brede agenda en de Investeringsagenda, waar reeds maatregelen op het terrein van de Belastingdienst zijn aangekondigd.

Dienstverlening is ook een verplichting aan de samenleving. Zaken doen met de Belastingdienst is verplichte winkelnering. Dat betekent dat een uitvoeringsorganisatie ook de plicht heeft om die verplichte winkelnering zo eenvoudig en duidelijk mogelijk te maken, maar ook zo prettig mogelijk. De samenleving is gewend om online, snel en met weinig «clicks» zaken te doen met allerhande publieke en private organisaties. De Belastingdienst kan daarin niet achterblijven.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes